

「ある立法過程」の実証的研究

中村 博

目次

はじめに

一 「政策形成」に至るまでの経緯

(一) 発端

(二) 発端性の経緯

(三) 人事院における検討経過

(四) 各省の意見聴取・調整

二 法案要綱の作成等

(一) 法案要綱の作成

(二) 内閣法制局に対する説明

三 意見の申出

おわりに

「ある立法過程」の実証的研究(中村)

はじめに

本稿は、「立法過程」について、実証的に研究することを目的とする。

「立法過程」論については、近時その成果が着々と公刊されており⁽¹⁾然るべき成果をおさめているが、実際の「立法過程」についての検証を試みたものは少なく、それ故に隔靴搔痒の感を免れない。筆者は四〇数年にわたる国家公務員生活を通じて、数々の「立法過程」に補佐官として、また、責任者として携わる機会を与えられたので、その中から一例を採り上げて、「立法過程」の「実情・状況」について、可能な限り詳細に跡付ける作業を試みてみたい、と考えている。しかし、そのための資料は、一応存してはいるが、当時はこのような研究に使用する可能性が考慮されていなかったので、その選別・整理については多くの困難に遭遇したことを卒直に述べておきたい。

一般に「立法過程」については、「政府提出法案」と「議員提出法案」とに区分し、それぞれの経過を闡明するが、それらは、あくまでもその概要、とくに形式的手段の詳細に論及するだけであって、たとえば、立法の第一段階といわれる「政策決定・形成」についても、その段階で問題とされるのは、その「主体」であり、その「社会的要素」であり、その「要因と動機」などである、とされるが、⁽²⁾実情はしかく明白ではない。ついで、第二段階とされている「法政策の決定」過程についても、同じように、問題が残る。「立法過程」は、しかく明白に抽象性をもつものではなくて、極めて曖昧で複雑な姿を示すものである。

このような問題意識をもって、ある一つの法改正の場合を取り上げてみたいと思う。この場合は、そもそもその原動力が、国家公務員法二三条に基づく人事院の「法令の制定改廃に関する意見の申出」(以下「申出」という。)にそ

の基礎をもつものである点において、極めて特色のある手続を経るものということができ、さらに、このような「申出」をする以前に、人事院において、「政策決定・形成」及び「立法政策の決定」などがなされているに加えて、右「申出」により、これを受けて総理府もまた、おなじように、「法政策の決定」などをなすこととなる。このように複数の省庁にわたって、「立法過程」が重複していることを特色の一として挙げる必要がある。なお、本稿で引用される条文・制度などは、昭和四七年当時のものであることをお断わりしておく。また、本稿に採用されている資料等は、筆者が修正を加えたものがあるし、意見にわたる部分は、すべて筆者のそれであることを念のために付記しておきたい。

一 「政策形成」に至るまでの経緯

(一) 発端

そもそも本件「国家公務員災害補償法の一部改正法案」についての政策形成の発端・端緒は、昭和四二年二月二日付の「特別公務員災害に関する研究の中間報告」⁽³⁾(「災害補償特別調査研究会会長」発「人事院総裁」宛)(以下「中間報告」という。)にある。その要旨は、以下のとおりである。

1 現行補償制度(筆者注(以下「注」と略す。・昭和四二年二月当時。))について「特別公務員災害制度」⁽⁴⁾⁽⁵⁾を導入する必要性は、次のとおりである。

(1) 現行補償制度は、いわゆる「定形補償」であって、国の補償責任には厚薄があるにも拘わらず一律に給付がなされている。しかし、公務の特殊性に基づいて敢えて危険を冒さなければならぬ場合がある一方で、本人の不注意

による場合でも同一の給付がなされている。この点につき不公平があること。

- (2) 民間には、「法定外給付制度」⁽⁶⁾があつて、必要に応じて、法定給付に加えて付加給付をしていること。
- (3) 特定の省庁では、職員に多大の功績があつた場合に「賞恤金制度」⁽⁷⁾に基づいて「賞恤金」が支給されているが、この制度に基づく給付は、災害補償制度の給付とは、全くその性質を異にするものであること。
- (4) 諸外国（英・独・仏等）の例をみても、公務災害中特に危険な職務に従事し、あるいは、生命を賭して職務を遂行したときに生じたものについては、特に給付を増額していること。

2 制度の内容

- (1) 制度の内容を決定するに当たつて考えられる諸制度には、以下のものが考えられること。

ア 補償法の特例として、給付すべき場合を限定して補償法上の権利として規定すること。

イ 本制度は、危険な職務の遂行⁽⁸⁾⁽⁹⁾について職員の志気を鼓舞することを目的とするものであるから、現行賞恤金制度を合理化して全省庁に及ぼして統一的に運用を図ること。

ウ 国の労務管理政策の視点からみて、特別の危険状態下に被災したことに對する給付は、国の弔意、感謝、同情等の念を表明する趣旨のものとも考えられるので、補償制度の一環として行うとしても、権利として認められる補償とは別の性格の給付として定めるべきこと。

エ 同じ危険状態下の被災であっても、その職務には、本来的にその危険が内在する場合と臨時的に危険状態下に置かれた場合とでは、必ずしも同一の取扱いをする必要はない。

したがって、前者については「給付を受ける権利」とし、後者については、「賞恤金的な性格の給付」を行えば足

りること。

オ 福祉施設の一環として措置すること。

- (2) 研究会としては、諸般の検討の結果、前記オにするべきものと考えること。

以下、「制度の対象について」、「支給対象(案)」および「支給額(案)」など提示されているが、それらの提示案は、極めて多くの示唆に富む内容をもっているが、本稿では、省略せざるを得ない。本案は、本件改正の発端をなすものであるが、特例措置を必要とする理由、対象者の範囲等、基本的な部分についての検討不十分のためなお、その各々の内容については、極めて曖昧性をもつことを否定することはできない。

なお、法案の発端を何に求めるかについては、一般に、「政策形成」の「主体」（内閣ないし政府、国会議員、行政庁、委員会、政党の五個があげられている。）の他に、「社会的要素」として、「圧力団体」（問題になる政策・法案に直接影響を受けるような利害関係をもつ利害関係団体である。例えば、「経済団体」、「農林水産団体」、「福祉、教育、労働などの団体」、「専門家集団」（外郭団体など。）、「一般国民」（「一般国民」とは、寔に把握し難い概念であるが、「世論」あるいは世論を代弁する「マスコミ」といえばよい。ことに、わが国では、一部のマスコミは全国的視野で世論の形成に強力な影響力をもっている。）および「特定の者」（特定の、何らかの影響力をもつ個人、特定の国さらに、特殊な事件の関係者などを指す。）がある。

また「政策形成」の要因としては、一般に、「社会的要因」と「主体的要因」とに分けられているが、これらの要因は、複雑で解き難く綯交ざっているのが現実である。このような観点からみると、本件法案は、その要因は極めて判断しやすい場合に当たるといってよい。

(二) 発端後の経緯

発端後の経緯は、次のとおりである。

1 昭四六年七月一日

「国家公安委員会」から「人事院総裁」宛に「警察官に対する特別公務補償制度の実現」について要請が行われた。

2 昭和四六年九月二三日

重ねて右1についての要望がなされた。

3 昭和四六年九月二三日

衆議員地方行政委員会において自由民主党議員から「成田事件殉職警察官に対する補償」について質疑があり、また、社会党議員より「特別公務災害制度の実現に努力するよう」強い要望がなされた。

4 昭和四六年九月二五日

自由民主党治安対策委員会において、要旨、以下のような決議がなされた。

(1) 「賞恤金、特別褒賞金の最高限度額の引上げ」

(2) 「特別公務災害補償制度の創設」

5 昭和四六年九月二八日

自由民主党政務調査会・総務会に対する説明

6 昭和四六年九月二九日

自由民主党地方行政部会に対する説明。

7 昭和四六年一〇月二日

総理府総務長官が、特別公務災害補償制度の実現について努力する旨の発言をする。

右にみたように、昭和四二年に「中間報告」がなされた後、人事院の担当課では、独自に検討・研究が行われてきたが、その時点から約四年後の四六年七月から急激にその促進・実現方が、国家公安委員会、衆議院の委員会・社会党および自由民主党および総理府などによって行われていることが判明する。この時期に、どうしてこのような促進方が図られることとなったかの理由についてはしかく明確ではないが、国家公安委員会がその中心的役割りを果たしたことは明らかである。

(三) 人事院における検討経過

1 以上のような経緯を経た後、昭和四六年一〇月一九日、人事院の院議（注・第一回検討）が開催され、「特別公務災害に対する給付制度について」が検討された（いうまでもなく、この間は、人事院事務総局の主管課・局において鋭意検討が行われ、その結果前記案が院議に提出されたものである）。その内容についての概要を示すと、次のようになる。

(1) 実現方法

A 補償法の上積みとして行なう方法（補償法の改正）

B 補償法の福祉施設の一環として見舞金（弔慰金）制度を別の法律で制定する方法（単独法の制定）

「ある立法過程」の実証的研究（中村）

(2) 右のAおよびBの検討

ア A案

i 長所

- (i) 補償法上の権利として定立されること。
- (ii) 賞じゅつ金は表彰の一環として給付されるものであり、また、共済の弔慰金は弔意を表わすものであるもので、これらとの間の調整の問題が生じること。

ii 短所

- (i) 国の責任の度合いによって補償額に差異をつけることは、災害補償は損失の補てんとする現行補償理論を修正する必要が生じること。
- (ii) 損失の補てんについて国の責任の度合いによって差をつけるならば、警察官のみについて増額する理由が薄弱となり、他の危険業務に従事する職員もこの制度の対象とすべきであるとの主張が生ずること。
- (iii) 警察官等のみに措置すれば、民間における法定外給付と均衡をとるよう措置することが優先するとの批判の声を無視することとなること。

- (iv) 補償と共済との調整方式について困難な問題が生じること。

イ B案

i 長所

- (i) 弔慰金制度であるので、補償理論上の問題を生じないこと。

(ii) 国の責任の度合いということで、警察官等に限定しても波及する度合いも少なく、また、民間の法定外給付との均衡問題に及ぼす影響も少ないこと。

ii 短所

(i) 賞じゅつ金は弔意を表わす部分があるので、これとの間に調整問題が生じると共に、共済の弔慰金との調整問題が生じること。

(ii) 見舞金（弔慰金）であるので、補償法上の権利として定めることおよび年金とすることが困難となること。

(iii) 補償法上の制度として設定できるのに、何故別の法律を制定するのかとの意見を生じること。

iii 前記の短所のうち(i)、(ii)および(iii)の問題については、その解決が容易でないので、B案で進めたいこと。

(3) 具体案の基本的性格

ア 国は、国民の生命、身体および財産の保護、公共の安全と秩序の維持という特有の任務を負っているが、このような職務は民間の労働者には全くないものであること。

イ しかも、公務員には生命身体に高度の危険が予測されるにも不拘、職務上あえて職務を遂行しなければならぬものがある。これら公務員がこのために災害をうけた場合当該職務命令の発令者たる国は、一般災害における場合と異なって、特に重い責任を負うものと考えられる。

(4) 処理方法

ア その重要性・支給額から考えて、別の法律で制定することが適当であること。

イ 見舞金（弔慰金）は、民法の損害賠償上の精神的慰謝料として考えられるので、現行法上の福祉施設の範囲

を超えてしまうという考え方がある。福祉施設の範囲を拡大して見舞金の一環であることを明確にすること。

(5) 具体案

ア 警察官、海上保安官その他法令によって、司法警察職員としての職務を行うべきものを対象とすること。

イ 職務内容

i 高度の危険が現存し、または、予測される状態下における犯罪の捜査、犯人もしくは被疑者の逮捕もしくは押送、犯罪の予防もしくは制止または交通取締りの職務

ii 地震、火災、風水害、爆発その他の異常現象または事故の際における被害の拡大の防止

iii 水難、山岳における遭難、交通事故その他の変事により人の生命に危険が及びまたは及ぼうとしている場合における人命救助の職務

ウ 上記アに掲げる職員以外の職員が上記イに掲げる職務と同様の職務を行ない、そのために公務上の災害を受けた場合で、人事院が適当と認めたとき。

(6) 支給額

ア 病疾の場合

障害等級一～三級相当	四〇〇万円
ク 四～七級相当	二五〇万円
ク 八～一四級相当	一〇〇万円
イ 死亡の場合	四〇〇万円

右にみたように、検討資料の内容は当然のことながら、あらゆる可能性が考慮されており、この段階では、適用職員、実現手段、支給内容等中心的な課題について、いわばあらゆる可能性を院議に提出して、論議を重ねることによって、結論を一步一步近付くという方法がとられる。この間主管課・局においては、院議の意見・質疑あるいは、資料の作成など、次回の院議の検討に間に合うように、昼夜をわかつた努力が重ねられ、課および局内でも同様な検討がなされ、最も神経をすり減らす時期である。

2 ついで、昭和四六年一〇月二九日に人事院の院議（注・第二回検討）が行われ、その場合の検討資料として、「特別公務災害に対する特別給付金制度要綱」が提出された。右1の案との主たる相違点は、次のとおりである。

(1) 対象職員等については、基本的な差異はないが、警察官、皇宮護衛官、海上保安官については、前記(5)イに掲げられた例示部分が、「高度の危険が予測されるにもかかわらず、犯罪の捜査、被疑者の逮捕、臨検等の職務を行ない、そのため公務上の災害を受けた場合」（傍点筆者）とその表現が変更されていること。

(2) 支給額

ア 痾疾の場合の支給額は、「障害等級第一～三級」、「四～七級」については、それぞれ一〇〇万円つつ増額され、また、在来の一八～一四級」を「八～一〇級」と「一一～一四級」とに分割し、「八～一〇級」（二〇〇万円）、「一一～一四級」（五〇万円）と増額あるいは減額がなされている。

イ つぎに、死亡の場合は、前記案に比べて一〇〇万円増額されている。

3 さらに、昭和四六年一月四日に院議（注 第三回検討）が行われた。その場合の提出資料の概要は次のとおりである。

(1) 適用の範囲（注、対象職員の範囲をいう）については、前二案を総合して、比較的精査されている。繁をいとわず一応引用しておく。

「(1)警察官、皇宮護衛官および海上保安官が高度の危険が予測されるにもかかわらず、次のいずれかの職務を行ない、そのため公務上の災害を受けた場合」

ア 犯罪の捜査、犯人もしくは被疑者の逮捕、犯罪の予防もしくは制止または交通の取締り

イ 地震、火災、風水害、爆発その他の異常な自然現象または事故の際における被害の拡大の防止

ウ 水難、山岳における遭難、交通事故その他の異常な自然現象または事故の際における被害の拡大の防止

(2) 司法警察職員として職務を行なうべき職員（警察官、皇宮護衛官および海上保安官を除く）が、高度の危険が予測されるにもかかわらず、犯罪の捜査、被疑者の逮捕、臨検等の職務を行ない、そのため公務上の災害をうけた場合

(3) (1)および(2)に掲げる職員のほか、犯罪の捜査、被疑者の逮捕、臨検差押等の職務を行う職員が、高度の危険が予測されるにも拘わらず、当該職務を行ない、そのため公務上の災害を受けた場合

(4) 支給額の変更は次のとおりである。

ア 「第八〇一〇級」は、前案の二〇〇万円から三〇万円が減ぜられて一七〇万円、また「第一一〇一四級」は、五〇万円が三〇万円増額されて八〇万円となっている。

イ 死亡の場合は、五〇〇万が六〇〇万円と増額されている。」

(5) その他の事項

4 (支給対象)

痾疾の場合は本人に支給し、死亡の場合は補償法に規定する遺族の範囲および順位の例により支給する。

5 (支給方法)

特別給付金については、各省庁が人事院の承認を得て支給するものとする。

6 (非課税)

特別給付金には、租税その他の公課を課さない。

7 (その他)

特別給付金制度は、この制度が発足する日以降に発生した災害について適用する」

(四) 各省の意見聴取・調整

1 自治省（昭和四六年一月五日）

(省略)

2 大蔵省主計局（昭和四六年一月一〇日）

(1) 制度の説明というが、それ以前に制度をつくるべきか否かが問題である。

(2) この制度の対象職員は、地方公務員、防衛庁職員（たとえば「スクランブル」に従事する航空自衛官は常に危険にさらされている。）についても考慮する必要がある。

(3) 危険が予測されるというが、危険手当とかの給与上の問題で解決すればよい。

(4) 見舞金だというならば、賞じゅつ金制度との関係が問題となる。賞じゅつ金は四四年および本年（注・昭和

「ある立法過程」の実証的研究（中村）

四六年度）も増額を行っているので特別給付金を創設する必要はない。

- (5) 警察官の給与には、既に危険が考慮されているのではないか。
- (6) ボランティヤー的なもの（注・意味不明）については、給与を増額してもよい。
- (7) 外国の状況はどうか。

(8) 「高度の危険」の意味が明らかでない。

(9) 国公法一三条との関係（注・人事院予算についての特例規定との関係であろうか。）

(10) 現在では、このような新制度を創設する必要はない。

右の経緯に見られるように、大蔵省は、少なくとも予算を伴う法令の制定については、極めてシビアーな態度で接しており、その了解を求めることは、大変に困難な場合が多い。また、右の見解については、次回討論の際に、その返答を述べる必要がある。当然のことであるが、対大蔵交渉は、極めて心労を伴うものである。さらに、給与課および法規課の同意をえる必要がある。給与課は、国家公務員の給与関係（注・災害補償給付を含む。）の全般的整合性の確保を、また、法規課は、予算と関連のある法律の全般的整合性の確保の観点から意見を述べ、その見解に賛同するか、あるいは徹底的に反論するかのいずれかでなければ、その了承をうることができないので、そのためには、深刻な検討・反省を要し、結局において、案の精緻な再検討・見直しが必須で、再検討をすることになって、より、合目的なものができることとなる。

3 大蔵省給与課（昭和四六年十一月二四日）

- (1) 意見申出にあたっては、地方公務員および自衛隊への波及を考慮して検討してほしい。

- (2) 生命、身体の損失ということに対する見舞金ならば、災害の状況や動機によって差をつけるのはおかしい。
- (3) 損失に着目せず状況により支給するのであれば賞じゅつ金との関係が問題である。
- (4) 賞じゅつ金の大幅増額をした上に、特別給付金制度を作らなければならない必要性が不明である。一般職員とのバランスも問題である。

- (5) 警察官の俸給が一般職員より高いのは、既に危険性を加味していることによるのではないか。
- (6) 職務の危険性の面では、一般職員と警察官との間に本質的な差異はない。

4 大蔵省法規課（昭和四六年十一月二四日）

- (1) 性格が見舞金であるとした場合に国公法九三条との関係如何。
- (2) 立法化の必要性はどこにあるのか、賞じゅつ金との均衡上問題がある。
- (3) 警察官等のみについて緊急に措置する必要性はどこにあるのか。危険性については、警察官と一般職員との間に本質的な差異はない。また、この問題は、賞じゅつ金の引上げで既に結論がでている。
- (4) この制度は、公務員全体の補償制度との関連において考えるべきである（危険職務の実態、民間の実態、外国の賞じゅつ金制度等を調査のうえで全体のバランスを考慮して定める必要がある）。将来にわたる必要経費について、明確な説明を要する。

- (5) 地方公務員、特別職についての予算要求はどうなるのか。予算要求のないものについては検討できない。
- (6) 特別援護金の創設の必要性はどこにあるのか。

右に摘示された意見で分明のように、大蔵省関係者の意見は、極めてシビアーであり、これを説破することは容易

でなく、立法作業に携わる関係者の極めて苦心を要するところであるが、いっぽうにおいて、客観的で冷静な見解が示されることおよび大局的な見地における見解が示されることから、政策決定について基本的な意味をもつ意見であることを卒直に認める必要があるだろう。

二 法案要綱の作成等

(一) 法案要綱の作成

この間、主管課では、「法案要綱案」が作成されていた。昭和四六年一〇月一七日付であった。「法案要綱」は、一で述べられた政策形成を「立法政策」の視点からファイルしたものである。この「要綱案」の骨子は、次のとおりである。

「1（趣旨）」

特別給付金制度は、国民の生命、身体および財産の保護ならびに公共の安全と秩序の維持という特殊の任務を負っている職員が、生命、身体に高度の危険が予測されるにもかかわらず、職責上あえて職務を遂行したために、公務上の災害を受けた場合に、その災害を受けた職員または遺族に対し特別の給付金を支給するものである。

2（適用の範囲）

特別給付金は、次の(1)、(2)または(3)に該当する場合に支給する。

(1) 警察官、皇宮護衛官および海上保安官が、高度の危険が予測されるにもかかわらず、次のいずれかの職務を行ない、そのため公務上の災害（補償法別表に定める程度の身体障害が残ることが明らかである場合および死亡した場合

に限る。以下同じ。）を受けた場合

- ア 犯罪の捜査、犯人もしくは被疑者の逮捕、犯罪の予防もしくは制止または交通の取締りの職務
- イ 地震、火災、風水害、爆発その他の異常な自然現象または事故の際における被害の拡大防止の職務
- ウ 水難、山岳における遭難、交通事故その他の変事により人の生命に危険が及びまたは及ぼうとしている場合における人命の救助の職務

(2) 司法警察職員として職務を行なうべき職員（警察官、皇宮護衛官および海上保安官を除く。）が高度の危険が予測されるにもかかわらず、犯罪の捜査、被疑者の逮捕、臨検等の職務を行ない、そのため公務上の災害を受けた場合

(3) (1)および(2)に掲げる職員のほか、犯罪の捜査、被疑者の逮捕、臨検、差押等の職務を行なう職員が、高度の危険が予測されるにもかかわらず当該職務を行ないそのために公務上の災害を受けた場合

3（支給額）

特別給付金は、次の額を一時金として支給する。なお、受給者の希望により、分割支給（六年分割）を行なう。

(1) 痾疾の場合

障 害 等 級	金 額
第一級ゝ第三級	五〇〇万円
第四級ゝ第七級	三五〇万円
第八級ゝ第一〇級	二〇〇万円
第一二級ゝ第一四級	五〇万円

(2) 死亡の場合 五〇〇万円

4 (支給対象)

療疾の場合は本人に支給し、死亡の場合は補償法により遺族補償を受けることができる遺族の範囲および順位により支給する。

5 (他の給付との調整)

賞じゅつ金の子加算部分および共済の弔慰金とは調整を行なう。

6 (その他)

特別給付金については、実施機関が人事院の承認を得て支給するものとする。」

(二) 内閣法制局に対する説明

法制局に対しては、法案の骨子⁽¹²⁾について、資料をもって説明をする。一つは、法案に示された政策形成の内容及び立法政策の内容について説明し、その了解を得ることと、いま一つは、右の立法政策が法案として全法体系のどのような位置に置かれるかを検討し、また、文言の正確さを審査される。この他に中心的な課題は、他の法体系との関係が主である。つまり、当該法案要綱に示された立法政策を法体系全体の中で審査し、整序したものとするためであつて、法制局の了解を得てはじめて「事務次官会議」および「閣議」に提出できることとなる。

法制局審査の一班を窺うために本件についての法制局(担当は、第二部長)の意見の要旨を示すと以下のとおりである。

なお、この説明は、昭和四七年三月一八日及び二一日の両日にわたって行われている。

- (1) 補償法の枠内で警察官だけを特例とする理由。
- (2) 補償法ではなく特別立法をすることについてはどうか。
- (3) この措置は人事院の政策的判断の結果とみてよいか。
- (4) 職種を限定したことも人事院の政策判断か。
- (5) 税関職員は警察官と共に危険な場合に同行するが丸腰(注・武器をもたないこと。)である。この点をどう考えるか。

- (6) 高度の危険の意味は何か。
- (7) 関係省庁との話し合いは、終了しているか。
- (8) 鉄道公安官は、どうなるのか。
- (9) 昭和四七年一月一日に遡及適用される理由如何。
- (10) 他の関係法律(とくに災害補償法)などとの調整はどうか。

本件の場合、結局は「の番号の一条(国家公務災害補償法二〇条の二)」の挿入にすぎないので、比較的意見は少なかったといってよいと思われるが、右意見中、(1)、(2)、(3)、(6)、(9)および(10)などについて法制局担当者を説得しその理解をうることは容易ではなく、既に述べられた大蔵省の場合と同様に、本件担当者にとって極めて克服し難い過程となる。しかし、このような過程があるからこそ、全体系(予算体系および法体系)において、本件改正の占

める地位が明確に、決定されることとなる。

なお、法律案についてはその文言の修正をうけることともなる。

三 意見の申出⁽³¹⁾

(一) 以上の経緯を経て、「国家公務員災害補償法等の改正に関する意見の申出」が、昭和四七年三月一六日、人事院総裁から衆議院議長、参議院議長及び内閣総理大臣宛になされた。その主文は、次のとおりであった。

「人事院は、最近における犯罪の凶悪化等の状況にかんがみ、国民の生命、身体および財産の保護その他公共の安全と秩序の維持の任に当たる警察官等が、その生命または身体に対する高度の危険が予想される状況下において職務を遂行し、そのため公務上の災害を受けた場合には、その職責の特殊性に配慮し、その受けるべき補償の額を増額する特別の措置を講ずる必要があると認めるので、国家公務員法第二十三条の規定に基づき、国家公務員災害補償法等の改正につき別紙要綱のとおり意見を申し出ます」

「別紙

国家公務員災害補償制度改正要綱

一 警察官、海上保安官その他職務内容が特殊な職員で人事院規則で定めるものが、その生命または身体に高度の危険が予測される状況下で、犯罪の捜査、被疑者逮捕、犯罪の制止その他の人事院規則で定める職務を行ない、そのために死亡し、または障害を残した場合の遺族補償または障害補償の金額は、現行の遺族補償または障害補償の金額に当該金額の百分の五十をこえない範囲内で人事院規則で定める率を乗じて得た金額を加算した金額とすること。

こと。

二 この措置は、昭和四十七年一月一日から実施すること。」

右に見たように、極めて簡明となっているが、その経緯をみると、「政策形成」から「立法政策」を経て「法案要綱」に至るまでの間には、極めて多くの手続が存在しており、単に一条の条文を制定するという比較的単純な立法についても、これだけの手続と日時を要するものであることが分明する。

(一) 昭和四二年一二月二〇日の「特別公務災害に関する研究の中間報告」を発端として、次の経過を辿っている。前にも述べられたが、今一度採録してみよう。

昭和四六年七月一日 国家公安委員会からの実現方要望

〳 九月二三日 右につづいて重ねて要望あり。

〳 九月二三日 衆議員地方行政委員会の審査（要点は①成田事件殉職警察官に対する補償の現状及び改正方針へ自由民主党〳② 実現に完全の努力をする旨の強い要望へ社会党〳）

〳 九月二五日 自由民主党治安対策委員会の制定等促進決議（内容は①賞じゅつ金、特別褒賞金の最高限度額の引上、②特別公務災害補償制度の創設）

〳 九月二八日 自由民主党政務調査会総務会

〳 〳 二九日 同右 地方行政部会

〳 一〇月二日 総理府総務長官より特別公務災害補償制度創設についてその成立に努力する旨の発言あり。

〳 四七年 人事院会議による検討

「ある立法過程」の実証的研究（中村）

○各省接衝

○内閣法制局審査

三月一六日 国家公務員災害補償法の改正に関する意見の申出

(三) 右の意見の申出の後は、総理府において必要な手続をし、一応「法律案要綱」を作成（実際は、前に述べられているように人事院においても作成しているが、その案は参考とされる。）したうえで、内閣総理大臣から右法律案について「社会保障制度審議会」に諮問がなされ、その答申をえて、右法律案を事務次官会議の議に付し、閣議に提出されて決定される。その後、国会に提出（一般に人事院関係の法律案等は、各議院の内閣委員会に付託される。）されてその審議に付せられる。

（各院における審査状況は、本稿では、紙数の関係上省略せざるを得ないことをお断わりしておく）

なお、参考までに昭和五五年二月一七日の改正の際の意見の申出後の状況をみると、次のとおりとなっている。

昭和五十五年	七月二十七日	人事院から国家公務員災害補償法の改正について国会及び内閣に意見の申出
同	年 二月二十九日	内閣総理大臣から国家公務員災害補償法の一部を改正する法律案の制定について社会保障制度審議会に諮問
同	年 三月 五日	社会保障制度審議会から内閣総理大臣に答申
同	年 三月 十四日	国家公務員災害補償法の一部を改正する法律案を閣議決定し、第九十一回国会（常会）に提出、衆議院内閣委員会に付託
同	年 三月二十六日	衆議院内閣委員会にて法律案の提案理由説明

同	年 五月 十九日	衆議院解散により審査未了廃案
同	年 九月 三十日	国家公務員災害補償法の一部を改正する法律案を閣議決定
同	年 十月二十一日	第九十三回国会（臨時会）に提出、衆議院内閣委員会に付託
同	年十一月 六日	衆議院内閣委員会にて法律案の提案理由説明及び審議・修正可決
同	年十一月 七日	衆議院本会議にて可決、参議院に送付、同内閣委員会に付託
同	年十一月 十三日	参議院内閣委員会にて法律案の提案理由説明
同	年十一月二十七日	参議院内閣委員会にて法律案の審議・可決
同	年十一月二十八日	参議院本会議にて可決・成立
同	年十二月 一日	公布（法律第一〇一号）
同	年 一月 二十日	国家公務員災害補償法の一部を改正する法律の一部の施行期日を定める政令を閣議決定
同	年 一月二十三日	公布（政令第四号）

おわりに

以上、色々と検討をしてきたが、前にも述べられたように、残念乍ら、内閣および国会での審議状況については、省略せざるを得ない。

本稿では「立法過程」の一部について実証的に検討を行ったつもりであるが、その内容の是非については、諸彦の

「ある立法過程」の実証的研究（中村）

ご叱正をまつより他はない。ただ、知見の限りでは、このような研究は存しないので、なにがしかの参考になれば幸甚である。終わりに、積極的に協力していただいた人事院職員局の各位のご厚志について、深い感謝の念を捧げたい。なお、機会が得られれば、国会の審議状況等について触れることとしたい。

注

(1) 最も労作と考えられるものに「守井宜雄・法政策学―法的意思決定および法制度設計の理論と技法―」があり、また、「日本の立法・ジュリストNo.805」には、貴重な論文(とくに、関守・内閣提出法律案の立案過程など。)がある。さらに、立法技術およびその実際についての入門書としては、浅野一郎・「立法の過程」、田島信威・「法令の仕組みと作り方」、河野久・「法令の改め方」および田島信威・「法令の用語」(いずれも「立法技術入門講座」所収)があるが、入門書としては総体において比較的精細に論じられているもの、と評価できる。さらに、議会の立法過程について、岩井奉信・「立法過程」(現代政治学叢書12)があるが、貴重な労作といつてよい。

なお、本稿では、これらの諸書から貴重な示唆をうけた。改めて感謝の意を表したい。

また、小林直樹「立法学研究」においては、(1)立法政策論、(2)立法技術論、(3)立法制度論(4)「立法過程論」の四課題を含むとされる。この意味では「立法過程論」は、いわゆる「立法学」の附随的部分の一部を占めるものといふことができる。

さらに、ベーターマックス訴訟(一九七六年)において、カリフォルニア州中部地区連邦地方裁判所の判示中に「(この点については)立法経過(Legislative history)を検討しなければならない」とし、右立法経過を分析した結果「立法議会(連邦議会)は、家庭でのVTRによる録画までを禁止していないと判断した」(長谷川俊明・「訴訟社会アメリカ」五二・五三ページ)とある。このような例が多いのか少ないのか分明ではないが、立法過程が判決の基準の一つとなっていることは、極めて興味がある。わが国ではどのようなものになっているのであろうか。今後の検討課題の一つであろう。

(2) 浅野・前掲書八九ページ以下。また、平井・前掲書二〇三ページ以下では、法的意思決定の過程と技法として、「問題形成段階」「対策立案段階」「行動計画段階」の三段階を挙げている。

(3) 諸外国における特殊公務災害の取扱い状況は、次表のとおりである。これによると、一般の災害補償給付額に比べて一・

二五倍、一・五倍および一・六倍と相当高額になっていることが認められる。

区分	ドイツ	フランス	イギリス	
			一般公務員	警察官
死	給付内容 ○寡婦扶助料 特別公務死による災害恩給 ×60/100 ○遺児扶助料 特別公務死による災害恩給 ×30/100	【法 § 38】 ○寡婦恩給 夫が受けまたは受けるべき恩給 および死疾年金×50/100 【法 § 40】 ○遺児恩給 父がうけまたは受けるべき恩給及び死疾年金 ×10/100 (21歳迄)	○寡婦 ○ scale A の場合 (俸給+手当)×15/60 又は 30ポンド ○ scale 1 の場合 (俸給+手当)×12/60 又は 25ポンド ○遺児 ○ scale及び母の存否等に 応じ (俸給+手当)×1/100 ~1.5/100	寡婦 〈特別年金〉 (俸給+手当)×60/180 〈遺児特別年金〉 (俸給+手当)×90/180
疾	普通対率公務する 1.25	1.6	1.2~1.5	
死	給付内容 ○寡婦扶助料 特別公務死による災害恩給 ×60/100 ○遺児扶助料 特別公務死による災害恩給 ×30/100	【法 § 38】 ○寡婦恩給 夫が受けまたは受けるべき恩給 および死疾年金×50/100 【法 § 40】 ○遺児恩給 父がうけまたは受けるべき恩給及び死疾年金 ×10/100 (21歳迄)	○寡婦 ○ scale A の場合 (俸給+手当)×15/60 又は 30ポンド ○ scale 1 の場合 (俸給+手当)×12/60 又は 25ポンド ○遺児 ○ scale及び母の存否等に 応じ (俸給+手当)×1/100 ~1.5/100	寡婦 〈特別年金〉 (俸給+手当)×60/180 〈遺児特別年金〉 (俸給+手当)×90/180
亡	普通対率公務する 1.25	1.6	1.2~1.5	1.5

(4) 昭和四六年七月一日付をもって、「警察官給与制度研究会々長」より「国家公安委員会委員長」宛に「警察官災害補償制度の改善に関する報告」がなされている。
その骨子は、次のとおりである。

1 特別公務災害補償制度の創設について
特別公務災害補償は、警察官が身の危険を顧りみることなく、個人の生命、身体、財産の保護に任じている職務の特殊性を考慮して、一般の公務災害より増加した補償とし、補償法上の権利として定める。

2 特別公務災害補償は、次の災害によって死亡し、または、現行補償法の障害等級第一四級以上の身体障害を有することとなった場合に適用すること。

- ア 犯罪の捜査
- イ 犯人もしくは被疑者の逮捕および押送
- ウ 犯罪の予防および制止
- エ 交通の取締り
- オ 大規模な地震、火災、風水害、爆発等の災害の警戒
- カ 人命の救助

3 前項以外の警察職員が、同項各号の一に掲げる職務を遂行する警察官と一体となって職務を遂行した結果、公務災害を受けた場合

4 「特別公務災害補償」の種類および給付内容

(1) 「遺族補償年金」(年金)

「傷害補償年金」(現行の等級区分と同様)

「障害補償一時金」

(2) 給付内容は、現行補償より平均三〇％～六〇％程度増額すること(若年者については六〇％増の額を維持しうるように配慮する)。

(3) 本制度が定立された場合における賞じゅつ金との関連性については、本案の制度がその権利としての給付原因を国等の責任におく点よりすれば、子女加算を除いては重複性は存しないものと思われること。

(以下 省略)

(5) 恩給法上の「特殊公務」

昭和二八年法律第一五五号による廃止前の状況

ア 恩給法 四九条

「(1)公務傷病の原因を分つて特殊公務と普通公務とする。(2) 前項の規定による特殊公務による傷痍疾病とは、別表第一号表の3に掲ぐるものをいう」

「別表第一号表の3

1 外国の交戦若しくは擾乱の地域内に於て勤務中又は該地域内を職務を以て旅行中に於ける該交戦又は擾乱による傷痍疾病

2 職務を以て暴徒を鎮圧するに当り又は兇賊若しくは脱獄囚を逮捕するに当り危害を加へられるべきことを予断し得るに拘らず危険を冒して其の職務を執行したる為加へられたる傷痍疾病

3 職務を以てコレラ又はペストの防疫診療又は看護に直接従事し之が為罹りたる該疾病

4 急流其の他生命の危険を感じべき事情の下における潜水勤務に因る傷痍疾病

5 職務を以て海難又は火災其の他の災害に因る危険を救助又は防止するに当り、危険を予断し得るに拘らず之を冒して其の職務を執行したる為受けたる傷痍疾病

6 職務を以て機雷の掃海作業に従事中に受けたる機雷による傷痍疾病

「ある立法過程」の実証的研究(中村)

7 航空機に乗り航空勤務中の不可抗力に因る傷痍疾病」
イ 給付の内容

(イ) 増加恩給

区 分	特殊公務	普通公務
第1項症	退職当時の俸給 年額の(1.18) 150分の104	〃 150分の88
2 〃	〃 (1.19) 88	〃 74
3 〃	〃 (1.18) 71	〃 60
4 〃	〃 (1.18) 58	〃 49
5 〃	〃 (1.15) 46	〃 40
6 〃	〃 (1.15) 38	〃 33
7 〃	〃 (1.17) 27	〃 23

注 () 内は特殊公務の普通公務に対する
倍率を示す。
(例) 104÷88=1.18

(ロ) 傷病年金

区 分	特殊公務	普通公務
第一款	退職当時の俸給 額の(1.2) 150分の30	〃 25
二〃	〃 (1.2) 24	〃 20
三〃	〃 (1.2) 21	〃 18
四〃	〃 (1.2) 18	〃 15

(ハ) 公務扶助料

特 殊 公 務	普通扶助料年額の 四〇割
普 通 公 務	〃 三三割

(6) 「法定外給付」とは、法律に基づく給付ではなくして、使用者が労働者の保護の厚きをはかるために、就業規則あるいは
労働協約に基づいて「法定内給付」に付加して支給する付加給付をいう。近時は、一般的に右給付額は増加する傾向にある。

(7) 賞恤金の状況

この中には「特別ほう賞金」と「賞恤金」とがある。

1 特別ほう賞金

「警察官等に対する特別ほう賞実施要領」(昭和三十六年六月一三日・閣議決定)

(1) 適用範囲 警察官、海上保安官(補を含む)、麻薬取締官(員)、その他司法警察職員又はそれに準ずる者で武器を携
帯するもの

(2) 支給要件

暴力犯罪を鎮圧するため、危害を加えられることをかえりみることなく、犯人の逮捕または犯罪の制止を行なうに当たり、
危害を加えられ、そのため死亡し、または著しい身体障害が残ることが明らかな場合において、その行為が特に賞すべきも
のであると認められるとき。

(3) 支給額

支 給 額 (円)	
殉 職 者	支 給 額 (円)
特に抜群の功労・一般の模範	五〇〇万以下
抜群の功労・一般の模範	三〇〇万〃
特に顕著な功労	二〇〇万〃
多大な功労	一〇〇万〃
障害者	支 給 額 (円)
抜群の功労	三〇〇万〜一二〇万
顕著な功労	二〇〇万〜八〇万
多大な功労	一〇〇万〜四〇万

2 賞じゅつ金

(警察表彰規則・昭和二九年・国家公安委員会規則一四条)

(1) 適用範囲 警察職員

「ある立法過程」の実証的研究(中村)

(2) 支給要件

i 上官の命を受けて特に生命の危険が予想される地域に出勤し、危害を加えられることが予断できるにもかかわらず、生命の危険をかえりみることなくその職務を遂行したことに基づいて危害を受けた結果死亡し警察勲功章を授与された場合

◎殉職者特別 五〇〇万円以下

ii 危害が加えられまたは災害をこうむることを予断できるにもかかわらず、これをかえりみることなくその職務を遂行したことに基づいて、危害または災害を受け、そのため不具廃疾となり、または死亡し、警察勲功章、警察功績章、または賞詞を授与された場合

不具廃疾者	殉 職 者
A 抜群の功労・一般の模範 B 特に顕著な功労 C 多大の功労	A 特に抜群の功労・一般の模範 B 抜群の功労・一般の模範 C 特に顕著な功労 B 多大の功労
三〇〇万円 二六〇万円 二五〇万円 一五〇万円 一〇〇万円	三〇〇万円 二六〇万円 二五〇万円 一五〇万円 一〇〇万円

3 その他

- (1)海上保安庁職員：「海上保安庁職員賞じゅつ金規程」（昭和二八年海上保安庁達37号）
- (2)法務省職員：「法務省職員賞じゅつ規程」（昭和二八年法務省訓令6号）
- (3)自衛隊員：ア特別弔慰金（ジェット機乗員の死亡）最高三四〇万円
イ賞じゅつ金 最高三〇〇万円

4 過去一〇年間（昭和三七年から四六年迄）の賞じゅつ金支給状況

		(支給人員)	
(1)警察庁		殉職者特別賞じゅつ金……………三人	
		殉職者賞じゅつ金……………五一人	
		不具廃疾賞じゅつ金……………四人	
(2)防衛庁		殉職者賞じゅつ金……………一三三人	
		不具廃疾者賞じゅつ金……………一人	
		特別弔慰金……………五八人	
(3)法務省		殉職者賞じゅつ金……………三人	
		不具廃疾者賞じゅつ金……………一人	
(4)消防庁		殉職者賞じゅつ金……………一〇一人	
		不具廃疾者賞じゅつ金……………一人	
(8) 危険な職務に挺身することを規定した例としては、次のようなものがある。			
(1) 警視庁警察職員服務規程（昭和三九年訓令甲第二号）			
第九条 職員は、職務上の危険又は責任を回避してはならない。			
(2) 側近護衛規程（昭和三六年皇宮警察本部）			
第八条 側衛員は、天皇陛下及び皇族に対する犯罪及び事故の未然防止に努め、御身边に危険が迫った場合には、身をもつてこれを防止する等により、その御安泰を確保しなければならない。			
(3) 入国警備官服務心得（昭和二七年 法務省訓令第一号）			
第四条第八号 職務上の危険又は責任を回避してはならない。			
(9) 過去五年間（昭和四一年度～四五年度）の警察官の公務災害の状況は、次表のとおりであった。			
なお、次表の公務災害中「特別公務」に該当すると思われる件数の推定は、次のとおりである。			
年度	件数		
昭和41年度	65		
42々	88		
43々	115		
44々	89		
45々	55		
計	412		
年平均	82.4		

警察官の公務災害件数

区 分	国			都 道 府 県			合 計		
	死 亡	障 害	その他	死 亡	障 害	その他	死 亡	障 害	その他
昭和41年度	1	1	77	56	138	10,043	57	139	10,120
			79			10,237			10,316
42 ヲ	0	1	93	43	190	13,871	43	191	13,964
			94			14,104			14,198
43 ヲ	0	4	67	38	149	16,597	38	153	16,664
			71			16,784			16,855
44 ヲ	0	1	60	38	174	14,548	38	175	14,608
			61			14,760			14,821
45 ヲ	1	0	43	44	123	11,992	45	123	12,035
			44			12,159			12,203
計	2	7	340	219	774	67,051	221	781	67,391
			349			68,044			68,393
年間平均	0.4	2.8	68	43.8	154.8	13,410	44.2	156.2	13,478
			69.8			13,608			13,678

(10) この他の例としては、次のようなものがある。

○ あさま山荘事件（昭四七、二、二八）

○ 掛川署刑事課長刺殺事件（昭四七、一、二二）
など。

警察官以外の例

○ 川崎崖崩れ事故（昭四六、一一）

○ 新潟港機雷爆発事故（昭四七、五、二六）
など。

(11) 本要綱には、別紙として「要綱2（適用の範囲）」について」が添付されている。

1 「司法警察職員」には、「刑務官、営林局署職員、船長、その他の海員、労働基準監督官船員労務官、麻薬取締官、郵政監察官、鉱務監察官、漁業監督官」が含まれること。

2 「司法警察職員ではないが、ほぼ同様の職務を行なうもの」には、「国税庁監督官、検察官、検察事務官」が含まれること。

3 「司法警察職員ではないが、武器を携帯して取締、收容等の職務を行なうもの」には、「入国審査官、入国警備官、税関職員」が含まれること。

4 国税犯則取締法第二条に基づき臨検、搜索、差押の職務を行なう収税官吏」

(12) 人事院が昭和四六年一二月二五日現在で作成した法律案原案は、次のとおりであった。やや長いが参考のために掲記する。
「特別公務災害を受けた一般職の職員に対する特別給付金の支給に関する法律（案）」

（この法律の目的）

第一条 この法律は、高度に危険な状況の下において特別な公務を遂行したことにより、国家公務員法（昭和二十二年法律第二百十号）第二条に規定する一般職に属する職員（以下「職員」という。）が受けた公務上の災害（廃疾又は死亡に限る。以下同じ。）に関し、国が見舞又は弔慰の意を表わすために特別給付金を支給し、もって職員及びその遺族の福祉の向上に寄与するとともに公務の能率的運営に資することを目的とする。

（特別給付金の支給）

第二条 国は、次の各号に掲げる場合には特別給付金を支給する。

一 警察官（皇宮護衛官を含む。以下同じ。）が高度の危険が予測されるにもかかわらず、次のいずれかの職務を行ない、そのため災害を受けた場合

イ 犯罪の捜査、被疑者の逮捕、護送又は犯罪の制止

ロ 地震、火災、風水害、爆発その他の異常な自然現象若しくは事故の際における被害の発生 の防 御若しくは被害の拡大の防止

「ある立法過程」の実証的研究（中村）

ハ 水難、山岳における遭難、交通事故その他の変事により人の生命に危険が及び又は及ぼうとしている場合における人命の救助

二 海上保安官（海上保安庁の長官、次長及び警備救難監並びに海上保安官補を含む。）が、高度の危険が予測されるにもかかわらず、次のいずれかの職務を行ない、そのため災害を受けた場合

イ 犯罪の捜査、被疑者の逮捕、護送又は犯罪の制止

ロ 地震、火災、風水害、爆発その他の異常な自然現象若しくは事故の際における被害の発生の防御若しくは被害の拡大の防止

ハ 海難により人の生命に危険が及び若しくは及ぼうとしている場合における人命の救助

三 矯正職員が、高度の危険が予測されるにもかかわらず、犯罪の捜査、被疑者の逮捕、護送、法令により拘禁された者の逃走又は暴行の制止等の職務を行ない、そのために災害を受けた場合

四 司法警察職員としての職務を行なうべき職員（警察官、海上保安官、海上保安官、海上保安官補及び司法警察官である矯正職員を除く。）が、高度の危険が予測されるにもかかわらず、犯罪の捜査、被疑者の逮捕又は護送の職務を行ない、そのために災害を受けた場合

五 前各号に掲げる職員以外の職員であって、犯罪の捜査、被疑者の逮捕、護送、人命の救助若しくは消防又はこれらに準ずる職務に通常従事するものが、高度の危険が予測されるにもかかわらず、その職務を行ない、そのために災害を受けた場合

（特別給付金の種類）

第三条 特別給付金の種類は、障害特別給付金及び遺族特別給付金とする。

（障害特別給付金の支給）

第四条 第二条各号の一に該当する場合で、その身体に障害が残ることが明らかなきときには、別表第一に定める障害の等級に応じ、同表に定める額の障害特別給付金を支給する。

（遺族特別給付金の支給）

第五条 遺族特別給付金は、第二条各号の一に該当する場合において、職員が死亡したときには、当該職員の遺族に支給す

る。

2 遺族特別給付金の額は、六百万円とする。

（遺族の範囲）

第六条 遺族特別給付金の支給を受けることができる遺族の範囲は、職員の配偶者（婚姻の届出をしていないが、職員の死亡の当時事実上婚姻関係と同様の事情にあった場合を含む。）、子、父母、孫、祖父母及び兄弟姉妹並びにこれらの親族以外の者であって、職員の死亡の当時その収入によって生計を維持していたものとする。

（遺族の順位）

第七条 遺族特別給付金を受けるべき遺族の順位は、次の各号に掲げる順序（第八号及び第十号に掲げる者のうちにあつてはそれぞれ当該各号に掲げる順序）とし、父母については、養父母を先にし、実父母を後にする。

一 妻（婚姻の届出をしていないが、職員の死亡の当時事実上婚姻関係と同様の事情にあった者を含む。）又は職員の死亡の日時において五十五歳以上であるか、又は人事院規則で定める廃疾状態にある夫（婚姻の届出をしていないが、職員の死亡の当時事実上婚姻と同様の事情にあった者を含む。）であつて、職員の死亡の当時その収入によって生計を維持していた者

二 職員の死亡の日において十八未満であるか又は廃疾の状態にある子であつて、職員の死亡の当時その収入によって生計を維持していたもの

三 職員の死亡の日において五十五歳以上であるか又は廃疾の状態にある父母であつて、職員の死亡の当時その収入によって生計を維持していたもの

四 職員の死亡の日において十八歳未満であるか又は廃疾の状態にある孫であつて、職員の死亡の当時その収入によって生計を維持していたもの

五 職員の死亡の日において五十五歳以上であるか又は廃疾の状態にある祖父母であつて、職員の死亡の当時その収入によって生計を維持していたもの

六 職員の死亡の日において十八歳未満若しくは五十五歳以上であるか又は廃疾の状態にある兄弟姉妹であつて職員の死亡

「ある立法過程」の実証的研究（中村）

の当時その収入によって生計を維持していたもの

七 第一号に該当しない配偶者

八 第三号から第六号までに該当しない職員の子、父母、孫、祖父母又は兄弟姉妹であって、職員の死亡の当時その収入によって生計を維持していたもの

九 前各号に掲げる者以外の者であって職員の死亡の当時主としてその収入によって生計を維持していたもの

十 第二号から第六号又は第八号に該当しない子、父母、孫、祖父母及び兄弟姉妹

2 職員の遺言又はその者の所屬する官署の長に対する予告で、第一項第九号に掲げる者のうち特に指定したものがあるときは、その指定された者は、同項第九号及び第十号に掲げる他の者に優先して遺族特別給付金を受けることができる。

3 遺族特別給付金を受けるべき同順位の方が二人以上ある場合においては、遺族特別給付金の額は、第五条第二項の規定にかかわらず、同項に規定する額をその人数で除して得た額とする。

（特別給付金の分割支給）

第八条 特別給付金を受けるべき者は、申し出により、第四条第三項又は第五条第二項の規定による特別給付金に替え、公害の種類及び障害の等級に応じて別表第二に定める額を六年にわたり毎年受けることができる。

（非課税）

第一〇条 租税その他の公課は、この法律の規定により支給を受ける特別給付金を標準として、課することができない。

（人事院規則への委任）

第一条 この法律の実施に関する細目は、人事院規則で定める。

附 則

（施行期日）

この法律は、昭和四十七年 月 日から施行する。

（別表を略す）

以上の（案）で見られるように、当初案は、極めて雑なものであるが、内容的には関係各省の意見中とくに大蔵省の意見に

よって修正され、その修正の度に院議の了解をうるなどしなければならず、回を追うにしたがって、その内容はコンクリートになってゆき、また、法制局審査によって、全法体系に占める本件改正法の地位が明確となるとともに法文として間然するところのないものとなり、両々相俟って抽象度の極めて高い法律案が確定されてゆく。このように、法案作成作業は、いわば、真剣勝負ともいふべき緊迫感に充滿している。また、このような雑な案文が「申出」内容のように極度に抽象化されていることが判明する。

（13）意見の申出とは別に同日付で人事院から、「国家公務員災害補償法等の改正についての意見の申出について」が発表されている。この文書は、右の「意見」について敷衍する意味をもっている。

「人事院は、本日国会及び内閣に対して、国家公務員法第二十三条の規定に基づき、別紙のとおり国家公務員災害補償法等の改正について意見の申出を行なった。この意見の申出の理由および内容の要旨は、次のとおりである。

一 申出の理由

人事院は、国民の生命、身体および財産の保護その他公共の安全と秩序の維持に当たるといふ警察官等の職責の特殊性にかんがみ、かつまた、最近特にその職務遂行の際の危険性が増大し、被災態様が深刻かつ重度なものとなりつつあることに徴し、警察官等が高度の危険が予測される状況下で災害を受けた場合について、国家公務員災害補償法上の特別の措置を講ずる必要があると認めたことによる。

（現行の国家公務員災害補償法は、一般職の職員が公務上の災害を受けた場合、その被災態様等のいかんにかかわらず、画一的な基準をもって補償を行なうこととなっている。）

二 内容の要旨

（一）警察官等がその生命または身体に対する高度の危険が予測される状況下で犯罪の捜査、被疑者の逮捕、犯罪の制止等の職務を行ない、そのために死亡し、または障害を残した場合の遺族補償または障害補償の金額に当該金額に百分の五十以内の率を乗じて得た金額を加算した金額とする。

（二）この措置は、昭和四十七年一月一日から実施する。

（別紙 1）今回の措置の給付内容

「ある立法過程」の実証的研究（中村）

一 遺族補償の額

(1) 遺族補償年金の額

遺 族 の 数			改正前	改正後
一人	五〇歳未満の妻等		三〇％	四五％
	五〇歳以上五五歳未満の妻		三五％	五二・五％
	五五歳以上の妻等		四〇％	六〇％
	二人		四五％	六七・五％
三人			五〇％	七五％
四人			五五％	八二・五％
五人			六〇％	九〇％

注 平均給与額の年額に本表に掲げる率を乗ずる。

(以下略)

(2) 遺族補償一時金（遺族補償年金の受給者がいない場合等に支給する。）の額

遺 族 の 種 類	改正前	改正後
五五歳未満の両親等	一、〇〇〇日	一、五〇〇日
五五歳以上の伯母等で死亡職員によって扶養されていたもの	七〇〇日	一、〇五〇日
五五歳未満の伯母等で死亡職員によって扶養されていたもの	四〇〇日	六〇〇日

注 平均給与額に本表に掲げる日数を乗ずる。

二 障害補償の額

障害等級	年金・一時金	改正前	改正後	障害等級	年金・一時金	改正前	改正後
第一級	金	二八〇日	三八九・五日	第八級	時	四五〇日	六七五日
第二級		二四八日	三五七・五日	第九級		三五〇日	五二五日
第三級		二一九日	三二八・五日	第一〇級		二七〇日	四〇五日
第四級		一九一日	二八六・五日	第一二級		二〇〇日	三〇〇日
第五級		一六五日	二四七・五日	第一二級		一四〇日	二一〇日
第六級		一四〇日	二二〇 日	第一三級		九〇日	一三五日
第七級		一一七日	一七五・五日	第一四級		五〇日	七五日

注 平均給与額に本表に掲げる日数を乗ずる。